

环境健康:一项基本人权?



自

联合国成员国在1948年签署了《世界人权宣言》(Universal Declaration of Human Rights)以来,基本人权标准已被全球接受。近年来,由于自然资源日趋匮乏和冲突日益增多,需要寻找新的方式来确保和平的未来,正是在这一共识的驱使下,环境公平的支持者将基本人权标准引入到环境领域[见 Global Resources: Abuse, Scarcity, and Insecurity, EHP 112:A168–A175 (2004);《全球资源:滥用,稀缺与不安全》中文版2004年6月刊12–18页]。这一议题的两个核

心问题是:生存所必需的森林、水、空气和食物等是否应共享?它们是否象矿物和木材等一样被视为短缺资源,而应遵循商业供求以达到配给最优化?

位于华盛顿特区的非盈利政策智囊团未来资源(Resources for the Future, RFF)的研究人员Carl Bauer说“关于自然资源的人权争论,极容易走向一个极端里的两个极端”,他解释道,一方面,“人权”这个词,如同争论自由这一概念,蕴含了至高无上的绝对价值,而另一方面是不受政府监督的自由市场,它对市场主导的世界经济的倡导者具有极大的吸引力。通过对以往货物流通的观察,我们就可以发现影响我们分配和使用自然资源的因素。一度世界银行估计全球约有10亿人缺少安全的用水,水,这一最基本的自然资源便成为人权论和市场论争论的爆发点。

人权简史

西方社会的人权和资本主义概念于18世纪的欧洲启蒙运动时期开始形成。英国哲学家John Locke(1632-1704)依照民众和政府间的契约关系,撰写了人民享有的《自然权利》(Natural Rights)。而苏格兰的哲学家和经济学家Adam Smith,则于1776年在他的论文《国家财富》(The Wealth of Nations)中,描述了一双“无形的手”在供需逻辑关系下,操纵着市场。

“人权”一词直到上世纪才开始流行,在《世界人权宣言》声明“人人生而自由,有平等的尊严和权利”后,人权才成为世界共识。在其三十个条款中,宣言宣称:每个人享有生存、自由的权利,有人身安全,并确保人人有获得适当的医疗和福利等基本生活条件的权利。

随后许多国际协议对最后一项条款进行了详细说明,如在《1989儿童权益协定》(Convention on the Rights of the Child)中规定国家应该“承认儿童有权享受可得到的最高卫生标准”,而且特别指出政府应采取措施解决“环境污染的危害和威胁”。在2000年,联合国经济、社会和文化权利委员会采纳了一项声明,将获得卫生的权利延伸到与健康卫生相关的所有方面,包括获得安全饮用水和其它卫生设施。根据2003年WHO发布的《用水权利》(The Right to Water)宣言,将水作为一项人权,以确保各国政府能在获得重要资源上的不平等问题作相应的调整。这也意味着联合国对工作进程的监督机制将促使政府履

行职责。

谁的权限?

为了具有强制性,权利必须被纳入基本法律文件。在美国,联邦和各州的法律对享有资源的权利都有明确的界定。Carolyn Raffensperger是一家非盈利机构“科学与环境卫生网络”(Science and Environmental Health Network)的律师和项目基金执行负责人,她对各州宪法以及它们对环境卫生各自不同的要求进行了综述。综述的摘要发表在2003年12月的《保护生物学》(Conservation Biology)杂志上,她注意到有一种为当代和后代保护共享资源的趋势,有几个州可作为这一趋势的例证。她说,最终这种趋势将影响到美国宪法。

夏威夷的地方法律中就体现了这种超前意识,该州法律第11条款规定“为了当代和后代的利益,州及其下属行政机构应该维持和保护夏威夷的自然风光和各种自然资源,包括土地、水、空气、矿物和能源资源,并以保护资源和自给自足的和谐统一方式促进本地开发和利用这些资源……为了人民的利益,所有公众自然资源都将由州政府托管。”

对有可能会造成自然资源退化的活动,夏威夷州最高法院具有传唤和申请优先处置权。例如,在2000年,法院就禁止了位于瓦胡岛(Oahu)中部一家蔗糖种植园一条灌溉渠长期改道的计划。对Raffensperger来说,在宪法中增加条款,以保护“资源退化引起疾病高发而陷入贫困”的公民,这仅是前进了一小步。

Raffensperger承认,即便是联邦政府最终采用类似优先处置权的方法来保护资源,也无助于解决所有的资源不平等问题。在处理公众与私人,以及私营企业之间的纠纷,情况将变得完全不同。“管理资源是一回事”,她说,“拥有资源是另外一回事。”

所有权与管理

在美国西部,用水权一直是争论的焦点,私人团体、市政当局和各州,对区域性河流在农业、工业和市政的使用上争执不休。基于对不断增长的压力和蓄水层下降的忧虑,美国内陆部最近成立了名为“水2025”(Water 2025)的专案小组,以消除重大的冲突和资源的不足。“水2025”旨在部分通过明晰权利和法律声明,来避免冲突。在这个过程中,政府用解决冲突的技术手段,推

动对立双方的对话。

在有些情况下,政府与私人公司签订协议,对已惨遭破坏的资源如森林和饮用水等进行管理。例如,在1999年,世界银行就成功说服玻利维亚的科恰班巴市(Cochabamba),将它的供水服务协议外包。但在随后的几月间,水价飞速上涨。激进人士认为,是由于垄断造成承包商漫天要价;而承包商则声称由于不断增长的运营和输配管网费用才导致水价上涨。在发生公众暴力抗议后,政府很快推翻了最初的决定。

尽管有不成功的例子,但世界银行仍认为向民众供水这一挑战是个巨大的工程,这需要政府和个人之间进行灵活有效的合作。其它组织也坚持认为,没有理由相信大众和私人机构无法为改善公平享有重要资源而合作。在美国殖民时期,私人水利设施就已经存在了,Peter Cook说,他是全国供水公司协会(National Association of Water Companies, NAWC)的执行主管,NAWC是位于华盛顿特区的工业性协会。这些公用设施在有关责任、效率和卫生安全性方面有良好的记录,因为它们接受由美国环境保护署和各州的质量管理,同时还接受州公共设施委员会管理,以保证合理的消费价格。

自上世纪九十年代起,由私营企业来管理公共设施已经越来越普遍。市政当局续签了绝大多数的服务合同,这就表明大众—私人合作关系有明显的好处,Cook补充道,私人企业通过提高效率和降低人力成本,为市政当局节省10%~40%的运营成本,但由于预算紧缩,政府需要考虑所有可能选择以提供公共服务。

NAWC认为贫困社区不应为支付安全用水费用而承担困难。“我们想这需要有计划地来处理这个问题”,Cook说。水费补助计划可由私人捐助和政府津贴(如NAWC发起的低收入家庭水费补助计划)来资助那些最需要帮助的人,只有这样才能使公用事业公司向所有消费者全额收费成为可能。Cook认为要提供服务、要对公共卫生和水资源进行管理,有必要进行全额收费,否则公用事业公司将无法长期生存。

“就像食物一样,在享用安全饮用水之前,人们必须支付处理和输配水费用,”Cook说。“最终,实际上是大众拥有水资源。我们主要考虑通过提供处理和输配水的服务,来满足人们对水及其卫生安全的基本需求,而不考虑水资源的所属权问题。”

智利的经验

许多经济学家指出,资源有效再分配首先是通过对紧缺资源的准确评估。他们认为在考虑保护资源的社会目的和公平享用等非市场因素后,对某一资源的仔细估价,能刺激资源的可持续利用。经济利益的驱动可以促进技术创新和刺激产生资源更好地分配。

Cook 所描述的补助金,已在智利有效地实施。1981年智利颁布了一项饮用水法律,以促进水资源使用的市场自由竞争和减少政府的干预。在智利,一方面广义上在大力提倡用水(包括工业、农业和卫生使用),另一方面却越来越严格限制人们的生存和卫生用水,包括基本的家庭用水。

这是非常重要的差别,Bauer说,因为对待生存必需资源,应多加考虑资源获取的公平性,而对非必需资源,无法获取资源的人们可以选择放弃。这种差别明晰在基本用水和非基本用水之间的政策倾向性。对于基本的生活用水,智利的模式说明有针对的补助是行之有效的。Bauer 认为智利模式不仅维护了评估紧缺资源的巨大价格信号体系,同时还解决了该体系中的低收入者的需求。

“仅仅通过补助金的政策,就能对不同收入

的消费者采用相同的价格和税率”,Bauer 解释到。“这不仅使贫困人群的补助金有一定的透明度,价格体系的价值相当明显,而且保留了完整的价格杠杆体系,使其能准确地反映资源的紧缺程度。”

但是将任何获取自然资源的苛刻办法法规化,仍存在一定的危险性。Bauer说:“将某件事称为人权是件好事,但如果一个国家太贫困而无力兑现那些事情,那你该怎么办呢?如果要获得低价洁净水的权利在政治和经济上是不可行的,那么对有关现实问题的辩论也许会变得更为困难而无法进一步解决问题。”

南非改革后的用水法律就包括了对公平需求的明确承认。“原则上,这是一项重要成就,”Bauer说。“问题是如何加以实施?不要将自己禁锢在法律所要求的范围内(人人都知道那些要求是无法达到的)会更好一些。”另一方面,他补充道,宣告享用权为人权,可以抗衡将公众利益交给市场处理这种观点。

寻求国际委任托管权

由于基于市场法则的各种努力收效甚微,环境公平倡导者已寻找人权工具来发挥杠杆作用。2004年4月,在加利福尼亚州奥克兰市的一个非

盈利性公共利益法律事务所,地球公平组织(Earthjustice),呼吁联合国人权组织高级专员为环境卫生问题采取更为广泛的行动。基于国际人权协议以及对国民不稳定性与环境退化间联系的认识,在提交给维也纳2004年会议的《人权与环境》(Human Rights and the Environment)报告中,地球公平组织提出了这一提案。报告称“由于环境问题与侵犯人权之间的关联,需要一整套方案来处理有关问题”。

德国的非盈利机构Wuppertal气候、环境和能源研究院在2003年也撰写了类似的报告《环境和人权》(Environment and Human Rights)。报告指出,资源的商业利用(包括对原材料的攫取、生态系统的改变和污染的影响)对那些为生存而挣扎的贫困人群有不同程度的巨大影响。报告还认为,在可持续性、维护人权和保护生物圈的非商业竞争方面,全世界应对资源的再分配达成共识。

或许比达成全球共识更为迫切的是制定家庭、农业和工业的需求的优先权。无论政府是否接受人权提案,争论凸现了资源再分配的主要相关因素和值得关注的一些决策。

—David A. Taylor

译自 EHP 112:A1003–A1005 (2004)

进一步支持可持续发展城市

2004年2月,参加亚太地区“领导人论坛”(Asia and Pacific Leadership Forum)的代表们通过了“可持续发展城市香港宣言”(Hong Kong Declaration on Sustainable Development for Cities)。

这份文件源于21号议程,此议程在可持续发展的世界峰会(World Summit on Sustainable Development)上被再次重申,并且提出了要显著改善世界10亿贫民中至少10%居民的生活指标。这项宣言鼓励城市制定全面策略,不仅要推动经济发展,而且还要考虑环境保护,同时还要关注教育和公共卫生在可持续发展中的作用。宣言特别提出了亚太地区城市交通问题对可持续发展的挑战。

—Erin E. Dooley

译自 EHP 112:A613 (2004)



继续促进 开发再生能源

2004年6月份召开的2004年再生(能源)会议上是2002年可持续发展的世界峰会(2002 World Summit on Sustainable Development)的后继会议,来自154个国家的代表们再次保证继续促进发展替代能源。世界银行同时宣布,到2010年它将对发展再生能源项目的贷款增加一倍,会上共宣布了192项承诺。当前,可再生能源仅占世界能源供给的5%。

与会者还通过了一项政治宣言,包括平等获得能源和增加能源效率的远见卓识。联合国环境规划署(UNEP)估计全球大约有16亿人口仍无法获得电能,联合国环境规划署主任Klaus Töpfer引证“能源贫困”可以导致全面贫困和相关的环境恶化。

—Erin E. Dooley

译自 EHP 112:A737(2004)